

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 16 juni 1999 door de Vlaamse minister van Onderwijs en Ambtenarenzaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "betreffende economische boekhouding voor de scholengroepen en het centrale niveau van het gemeenschapsonderwijs", heeft op 22 juni 1999 het volgende advies gegeven :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het spoedeisend karakter gemotiveerd

"door de dwingende eis van artikel 46, § 1 van het bijzonder decreet van 14 juli (1998) betreffende het Gemeenschapsonderwijs, dat vanaf 1 januari 2000 de nieuwe scholengroepen van het gemeenschapsonderwijs, een economische boekhouding dienen te voeren. Drie elementen kunnen hier worden ingeroepen.

Gezien de onbekendheid van de personeelsleden van met name de scholengroepen met de principes van de economische boekhouding vereist de invoering van dit nieuwe systeem de nodige voorbereiding en opleiding van het personeel. In functie van de budgetopmaak voor het boekjaar 2000 moet deze opleiding zo vlug mogelijk kunnen beginnen.

De tweede reden ligt in het feit dat zo vlug mogelijk bestekken moeten worden uitgeschreven voor het opmaken van de nodige software, die in de scholen zal moeten worden geïnstalleerd. Deze bestekken zullen slechts kunnen worden uitgeschreven wanneer definitieve zekerheid bestaat over de technische inhoudelijke bepalingen van de twee besluiten.

Ten slotte moeten een aantal inhoudelijke voorbereidingen worden getroffen : enerzijds voor de uitbouw van het analytische luik van de boekhouding, anderzijds voor het opmaken van de beginbalansen".

*

* *

.../...

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de Vlaamse regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

Daarenboven heeft de afdeling wetgeving zich, met toepassing van het bepaalde in artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, in hoofdzaak beperkt tot "het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan".

Dat onderzoek noopt tot het maken van de volgende opmerkingen.

*

* *

RECHTSGROND

Volgens het eerste lid van zijn aanhef wordt de rechtsgrond van het ontwerp gezocht in de artikelen 18, § 1,

.../...

1°, 23, § 1, 4°, d, 30, § 1, 3°, 36, 1° en 44, § 1, 1° en 2°, van het bijzonder decreet van 14 juli 1998 betreffende het gemeenschapsonderwijs.

Deze bepalingen wijzen taken in verband met de jaarrekeningen en de begroting toe aan de verschillende bestuursorganen van de scholengroepen en van het centrale niveau. Deze bepalingen bevatten echter geen uitdrukkelijke bevoegdheidstoewijzingen aan de Vlaamse regering om regelend op te treden ten aanzien van de begrotingen die door de scholengroepen en de Raad van het Gemeenschapsonderwijs dienen te worden opgesteld. Die bepalingen zijn bijgevolg niet dienstig als rechtsgrond voor het ontwerp, hetgeen ook door de gemachtigde van de regering wordt toegegeven.

Rechtsgrond voor het ontwerp kan echter wel worden gevonden in de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de decreten die aan de regering toekomt krachtens artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Zoals de gemachtigde van de regering terecht opmerkt, bevat het bijzonder decreet immers bepalingen die zonder de besproken artikelen van het ontwerp niet werkbaar kunnen zijn.

Het betreft hier meer bepaald :

- artikel 44, § 1, 2°, overeenkomstig welke bepaling de afgevaardigd-bestuurder, die is aangesteld door de Raad, inzake het materieel en financieel beleid bevoegd is

.../...

voor het consolideren (1) van de begroting en de rekeningen van de scholengroepen;

- artikel 49, dat bepaalt dat de controle op de scholengroepen onder meer het financieel evenwicht van de begroting en de rekening omvat en het onderzoek van de rekeningen en de financiële staten;
- artikel 52, dat voorziet in de mogelijke vernietiging van de goedkeuring van de jaarrekening of de begroting van een scholengroep en in de mogelijkheid om een budgettair saneringsplan op te leggen, ingeval wordt vastgesteld onder meer dat de begroting niet in evenwicht (2) is.

De conclusie moet zijn dat het nuttig is om in de aanhef de verwijzing naar artikel 44, § 1, 2°, te behouden maar ook om de artikelen 49 en 52 te vermelden. Daarentegen kunnen de verwijzingen naar de andere decreetsbepalingen vervallen.

(1) Een dergelijke consolidatie is volgens de gemachtigde enkel mogelijk als voor alle begrotingen dezelfde regels van aanrekenen en inschrijven gelden.

(2) Volgens de gemachtigde van de regering moet worden vermeden dat bij de toepassing van de artikelen 49 en 52 een interpretatiemarge ontstaat wat betreft de notie "niet in evenwicht". Daartoe zijn de ontworpen bepalingen noodzakelijk, die ertoe strekken geen verschil te laten bestaan in de vorm van de begroting of in de wijze van inschrijving in of aanrekening op die begroting.

OPMERKINGEN BIJ DE TEKST

Algemene opmerking

De tekst van het ontwerp moet worden nagezien teneinde deze in overeenstemming te brengen met de regels van de wetgevingstechniek. Zo schrijve men bijv. "Art. 2", "Art. 3" telkens in de tekst van de artikelen in plaats van "Artikel 2", "Artikel 3", bovenaan de artikelen.

Voorts moeten in de artikelen 1, 2 en 4 de indelingen vervangen worden door de gebruikelijke indeling : in streepjes, in plaats van met de gebruikte tekens, of met "1°, 2° ..." in plaats van "1., 2., ...".

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

1. Uit hetgeen bij de bespreking van de rechtsgrond werd opgemerkt volgt dat :

- in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp zoals het om advies is voorgelegd en dat, gelet op de volgende opmerking, het tweede lid dient te worden, de verwijzingen naar de artikelen 18, § 1, 1°, 23, § 1, 4°, d, 30, § 1, 3°, 36, 1°, en 44, § 1, 1° en 2°, van het bijzonder decreet van 14 juli 1998, moeten worden vervangen door verwijzingen naar de artikelen 44, § 1, 2°, 49 en 52 van dat decreet;

.../...

- in de aanhef een nieuw eerste lid moet worden ingevoegd waarin melding wordt gemaakt van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Men schrijve in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp, zoals het om advies is voorgelegd, "gemeenschapsonderwijs" in plaats van "Gemeenschapsonderwijs", gelet op het verschil in betekenis dat de bijzondere decreetgever zelf aan die onderscheiden spelling heeft toebedeeld.

2. Het tweede lid van de aanhef (dat het derde lid zou worden) kan worden beperkt tot "Gelet op het advies van de Inspectie van Financiën van 21 mei 1999;".

3. Overeenkomstig het bepaalde in artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State wordt de motivering die in de adviesaanvraag wordt opgegeven, overgenomen in de aanhef van het ontworpen besluit. Derhalve dient de bedoelde motivering in het derde lid (dat het vierde zou worden) volledig en letterlijk te worden overgenomen, hetgeen in het ontworpen lid niet het geval is. Dit klemmt des te meer aangezien het niet-overgenomen onderdeel van de motivering in de adviesaanvraag (tweede volzin van het eerste van de ingeroepen "elementen") specifiek de budgetopmaak betreft.

.../...

4. Aan de aanhef moet een lid worden toegevoegd, waarin wordt verwezen naar het advies van de Raad van State.

Artikel 2

Luidens de derde en vierde volzin van dit artikel kan de Vlaamse regering bepaalde bijkomende regels voor de vormgeving van de begrotingen vaststellen.

Aangezien het reeds in de bevoegheid van de regering ligt om de bedoelde aangelegenheid te regelen, vormen de ontworpen bepalingen niets meer dan een overbodige intentieverklaring zonder normatieve waarde.

De derde en de vierde volzin moeten bijgevolg worden geschrapt.

Artikel 10

De "handleiding" waarvan sprake is in dit artikel, is geen rechtsnorm.

Ofwel moet artikel 10 worden geschrapt, ofwel moet het uitwerken van nadere toepassingsregelen aan een minister worden gedelegeerd, volgens de terzake toepasselijke regels.

De kamer was samengesteld uit

de Heren D. VERBIEST, kamervoorzitter,
 M. VAN DAMME, staatsraden,
 J. SMETS,

Mevrouw A. BECKERS, griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. W. PAS, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

D. VERBIEST